



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ - มกราคม ๒๕๕๘

www.krisdika.go.th



Need สาระน่ารู้เกี่ยวกับ โฉนดชุมชน

ยุทธศาสตร์ในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง
: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง

PROPER
DE



ตราสัญลักษณ์

งานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในโอกาสฉลองพระชนมายุ ๕ รอบ ๒ เมษายน ๒๕๕๘

อักษรพระนามาภิไธย สธ ภายในกรอบสุพรรณเบญจเพชรรัตน์ อักษร ส สีม่วงชาดแก่ อักษร ธ สีขาว บนพื้นสีม่วงครามอ่อน เป็นสีวันพระราชสมภพ ดวงเพชรรัตน์ ๕ ดวง หมายถึง ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๕ รอบ อักษรพระนามาภิไธย สธ อยู่ภายใต้พระชฎาพระกลีบปีกพระยี่ก่าทอง ไม่ประกอบพระกรรเจียกจร เบื้องหลังพระชฎามีพระบวรเศวตฉัตร (พระสัตตปฎลเศวตฉัตร) คือ ฉัตรขาว ๗ ชั้น แต่ละชั้นมีระบายขลิบทองแผ่นลวด ๓ ชั้น ชั้นล่างสุดห้อยอุบะจำปาทองเป็นเครื่องประกอบพระราชอิสริยยศ สมเด็จพระบรมราชกุมารี ทั้งสองข้างกรอบพระนามาภิไธย มีรูปเทพยดา พระกรหนึ่งประคองเชิญพระบวรเศวตฉัตร พระกรหนึ่งกระชับ เถาว์บัวทองไว้ ขัดพระขรรค์ ทรงเศวตพัศตราภรณ์เขียนทอง เทพยดาข้างเลข ๖ (ด้านซ้าย) ทรงพระชฎาเดินหน ปีกพระยี่ก่าดอกไม้ทอง ทัดพระกรรเจียกจร และเทพยดาข้างเลข ๐ (ด้านขวา) ทรงพระชฎามหากฐิน (พระชฎา ห้ายอด) ปีกพระยี่ก่าดอกไม้ทอง ทัดพระกรรเจียกจร หมายถึง เทพยดาทรงมาบริรักษ์เฉลิมฉลองในมหามงคลกาลนี้ ให้ทรงเจริญพระสิริสวัสดิ์ พูนพิพัฒน์พระเกียรติยศยิ่ง พันสิ่งสรรพทุกข์โรคนันตรายทั้งปวง อนึ่ง เถาว์บัวทอง หมายถึง ทรงเนานิเวศน์ นามว่า “สระปทุม” ใต้กรอบพระนามาภิไธยมีเลขมหามงคล ๖๐ ว่าทรงเจริญพระชนมายุ ๖๐ พรรษา บนพื้นสีหงสบาท (ส้มอ่อนหรือสีเทาหงส์) เป็นสีวันพลุ่สบัติ ในคัมภีร์พระไสยศาสตร์ว่า เป็นมงคลอายุของวันพระราชสมภพ ถัดลงมามีเชิงลายถมสีหงสชาด (ชมพู) เขียนอักษรไทย ยอดสีทองว่า “ฉลองพระชนมายุ ๕ รอบ” และ “๒ เมษายน ๒๕๕๘” บนห้องลายพื้นสีขาวถัดลงมา สะท้อนถึงทรงเชี่ยวชาญด้านอักษรโบราณและการโบราณคดีทั้งปวงด้วย

บทบรรณาธิการ

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถือเป็นปีมหามงคลของคนไทยอีกปีหนึ่ง เนื่องในโอกาสที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเจริญพระชนมายุครบ ๕ รอบ ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ ฤกษ์ฤกษ์กาสาร จึงขออัญเชิญตราสัญลักษณ์เฉลิมพระเกียรติฯ เนื่องในโอกาสดังกล่าวลงเผยแพร่ให้ทราบโดยทั่วกัน และขอเชิญชวนส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปร่วมประดับตราสัญลักษณ์ ณ สถานที่ทำงาน อาคาร บ้านเรือน รวมทั้งสวมใส่เสื้อสีม่วงประดับตราสัญลักษณ์ เพื่อร่วมแสดงออกถึงความจงรักภักดีโดยพร้อมเพรียงกัน

ฤกษ์ฤกษ์กาสารฉบับที่แล้วได้นำเสนอเรื่อง “ร่างกฎหมาย การออกแบกกฎหมายต่อต้านการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบราชการ” โดยรองเลขาธิการฯ นายธรรมนิตย์ สุมนัตกุล ซึ่งเป็นแนวคิดในเชิงกฎหมาย-เศรษฐศาสตร์ ในฉบับนี้ได้กล่าวถึงเครื่องมือในการสู้กับคอร์รัปชัน ในหลากหลายรูปแบบ รวมทั้งอุปสรรคพื้นฐานที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับคอร์รัปชันได้ ซึ่งน่าสนใจมาก อ่านแล้วจะได้แง่คิดและมุมมองในการร่างกฎหมายที่กว้างขวางมากขึ้น และเรื่องที่กำลังเป็นที่น่าสนใจจากสังคมในขณะนี้คงหนีไม่พ้นเรื่อง “การปฏิรูป” ฤกษ์ฤกษ์กาสาร จึงขอนำเสนอเรื่อง “ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง” โดยกรรมการร่างกฎหมายประจำ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากการออกกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองด้วย โดยยกกรณีการแก้ไขปัญหาของประเทศญี่ปุ่นมาเป็นตัวอย่าง นอกจากนี้ ยังมีเรื่องน่ารู้เกี่ยวกับ “โดนดชุมชน” ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งในประเทศไทยเริ่มมีการดำเนินการในเรื่องนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโดนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอีกมาก ซึ่งผู้เขียนได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ด้วย สนใจติดตามอ่านได้นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างกฎหมายที่ดินของต่างประเทศให้ผู้สนใจติดตามอ่านว่าแตกต่างจากประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร จากเรื่อง “ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสหพันธรัฐมาเลเซีย” สำหรับเทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้ นำเสนอแนวโน้มของเทคโนโลยีในปี ๒๐๑๕ ถ้าไม่ยกตกเทรนด์ห้ามพลาด! พบกันใหม่ในฤกษ์ฤกษ์กาสารฉบับหน้า

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความคิดเห็น ใดๆ ที่ปรากฏในฤกษ์ฤกษ์กาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการฤกษ์ฤกษ์กาสารและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ แนวโน้มของเทคโนโลยี ในปี ๒๐๑๕

ข่าวสารพัฒนากฎหมาย

๔ สารบัญเรื่องเกี่ยวกับโดนดชุมชน

เรื่องน่ารู้

- ๐๐ - ร่างกฎหมาย: การออกแบกกฎหมายต่อต้านการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบราชการ (Design of Anti-Corruption Law) (ต่อจากฉบับที่แล้ว)
- ๐๔ - ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง
- ๒๐ - ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในสหพันธรัฐมาเลเซีย

ความเห็นทางกฎหมาย

- ๒๕ - การจ้างผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ)
- ๒๖ - อำนาจของแพทยสภาในการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ (กรณีร่างข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการตรวจหาเชื้อเอชไอวีในวัยรุ่น)

เล่าเรื่องฤกษ์ฤกษ์กา

๒๗ ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการฤกษ์ฤกษ์กา

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายคิสัตต์ โทตระกิตย์

เลขาธิการคณะกรรมการฤกษ์ฤกษ์กา

นายธรรมนิตย์ สุมนัตกุล

นายนิพนธ์ ะกะมี

นายอภิมุข สุขประสิทธิ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการฤกษ์ฤกษ์กา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการฤกษ์ฤกษ์กา

กองบรรณาธิการ

นางกรรมณก ช่างกลึงเหมาะ นายพนพล เกริกฤกษ์

นายเขวง ไทยยิ่ง

นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์

นางเกลสินี แสงสุวรรณ

นางสุวิมล ใหญ่ไฉน

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางชุตินา ใหญ่ไฉน

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการฤกษ์ฤกษ์กา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๔ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๓๖๓๔

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

แนวโน้มของเทคโนโลยี ในปี ๒๐๑๕

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

บริษัทวิจัย Gartner ซึ่งเป็นบริษัทวิจัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีชื่อเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ศึกษาและชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของเทคโนโลยีโลกในปี ๒๐๑๕ การพยากรณ์แนวโน้มเทคโนโลยีนี้มักจะจะเป็นไปตามแนวทางที่บริษัท Gartner ได้ชี้ทิศทางไว้ ซึ่งจะครอบคลุมไปยังองค์กรเทคโนโลยีต่าง ๆ ทั่วโลกใน ๓ ปีข้างหน้า เทคโนโลยีเหล่านี้มีผลต่อความคิดริเริ่มและการวางแผนระยะยาวขององค์กร แนวโน้มเทคโนโลยีมีสิบทิศทาง ดังนี้

๑) Computing Everywhere: ขณะนี้โทรศัพท์มือถือยังคงใช้กันอย่างแพร่หลาย Gartner คาดการณ์ว่าจะมีการเน้นไปที่การตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ในรูปแบบที่หลากหลายและตามสภาพแวดล้อมมากขึ้น แทนที่จะมุ่งเน้นไปที่อุปกรณ์เพียงอย่างเดียว เช่น นอกจากจะเป็นโทรศัพท์ที่ลักษณะมือถือแล้วก็มีประเภทสวมใส่ข้อมือแบบอัจฉริยะคล้ายมือถือแต่หน้าจอจะใหญ่กว่านาฬิกาข้อมือและเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์อัจฉริยะแบบติดตัวที่สามารถเชื่อมต่อกับจอภาพในสถานที่ทำงานและตามสถานที่สาธารณะ เพราะฉะนั้นการออกแบบต้องให้ความสนใจในเรื่องประสบการณ์และความสะดวกของผู้ใช้เป็นหลัก

๒) The Internet of Things: อุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตจะเติบโตอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดข้อมูลที่มากขึ้นและจะมีบริการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นตามมา จะเห็นการนำอุปกรณ์มาใช้งานในเชิงธุรกิจมากขึ้น เช่น รูปแบบการจ่ายเงินตามการใช้งาน (Pay-per-use) ที่สามารถนำไปใช้กับสินทรัพย์ (เช่น อุปกรณ์อุตสาหกรรม) งานบริการอย่างระบบประกันภัยที่อาจชำระเฉพาะเมื่อมีการขักรถโดยใช้

อุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตตรวจจับ การชำระเงินในระบบขนส่งผู้โดยสาร หรือที่จอดรถที่อาจมีอุปกรณ์เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตติดตั้งอยู่

๓) 3D Printing: ตลาดเครื่องพิมพ์สามมิติในปี ๒๐๑๕ จะโตขึ้นถึง ๘๘% และคาดการณ์ว่าจำนวนเครื่องพิมพ์สามมิติจะถูกจำหน่ายเพิ่มเป็นสองเท่าในปี ๒๐๑๖ และเป็นแพร่หลายในอีกสามปีข้างหน้า โดยเครื่องจะมีราคาถูกลงและถูกนำมาใช้ในอุตสาหกรรม ชีวการแพทย์ และการใช้งานส่วนบุคคล ซึ่งการนำ 3D Printer มาใช้ก็จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการออกแบบหรือการพัฒนาอุปกรณ์ต้นแบบ

๔) Advanced Pervasive and Invisible Analytics: การวิเคราะห์ข้อมูลจะกลายเป็นเรื่องสำคัญเพราะจะมีข้อมูลทั้งที่เป็นแบบมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้างมากขึ้น โปรแกรมต่าง ๆ ต้องมีระบบที่มีความสามารถด้านการวิเคราะห์ข้อมูลอยู่ในโปรแกรม และองค์กรก็ต้องเตรียมรองรับกับข้อมูลมหาศาลที่จะมาจากอุปกรณ์ที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต Social Media และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์แบบสวมใส่ (Wearable) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลจะมีความสำคัญในการหาคำตอบต่าง ๆ มากกว่าการบริหารจัดการฐานข้อมูลที่มีขนาดใหญ่ (Big Data)

๕) Context-Rich Systems: Gartner ได้กล่าวถึง Ubiquitous embedded intelligence ซึ่งเป็นการพัฒนาระบบต่าง ๆ ที่จะช่วยแจ้งเตือนและตอบสนองเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวได้อย่างเหมาะสม เช่น ระบบ Context-aware security เป็นระบบในการตระหนักรู้เรื่องความปลอดภัยต่าง ๆ ซึ่งเมื่อมีการใช้งานไม่เพียงแต่โปรแกรมจะตอบสนอง

ด้านความปลอดภัย แต่ยังสามารถส่งข่าวสารไปยังผู้ใช้ได้อย่างเหมาะสมโดยปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมได้อีกด้วย

๖) Smart Machines ความสามารถในการวิเคราะห์เชิงลึกจะทำให้ smart machine (เครื่องจักรอัจฉริยะ) เข้าใจบริบทต่าง ๆ ความสามารถพื้นฐานนี้ร่วมกับ Algorithm ขั้นสูงจะช่วยให้เข้าใจสภาพแวดล้อม สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองและทำงานได้อย่างอัตโนมัติ ซึ่งในปัจจุบันก็เริ่มมีการพัฒนาต้นแบบของยานพาหนะที่สามารถขับเคลื่อนได้ด้วยตนเอง หุ่นยนต์ที่ก้าวหน้าขึ้น หรือผู้ช่วยเสมือนจริง (virtual personal assistant) ยุคของ smart machines ที่จะมาถึงนี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของประวัติศาสตร์ไอที

๗) Cloud/Client Architecture: เทคโนโลยี Cloud และอุปกรณ์ไร้สาย เช่น โทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต ฯลฯ กำลังเข้ามารวมกันด้วยการประสานงานจากโปรแกรมที่เป็นศูนย์กลาง โดยฝั่ง Client (อุปกรณ์ที่ใช้บริการ) จะเป็นโปรแกรมที่ทำงานบนอุปกรณ์ที่เชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ต เช่น อุปกรณ์พีซี smart phone หรือแท็บเล็ต ส่วนฝั่งของ Server (คอมพิวเตอร์ที่ทำหน้าที่ให้บริการ) ก็จะเป็นโปรแกรมหลากหลายที่ทำงานอยู่บนระบบ Cloud Computing ที่ยืดหยุ่นและพร้อมที่จะรองรับผู้ใช้จำนวนมากได้ นอกจากนี้ ความต้องการการใช้งานฝั่ง Client ผ่านอุปกรณ์ไร้สาย จะยิ่งทำให้ระบบ Server และหน่วยเก็บข้อมูลมีขนาดใหญ่มากขึ้นเรื่อย ๆ ผู้พัฒนาโปรแกรมต้องเตรียมรองรับกับผู้ใช้จำนวนมากจากอุปกรณ์ที่หลากหลาย และจะต้องสามารถ sync (การปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน) ข้อมูลของโปรแกรมในทุก ๆ อุปกรณ์ได้

๘) Software Defined Infrastructure and Applications: วิธีการพัฒนาโปรแกรมแบบปรับตัวได้ในทุกเรื่อง ตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานจนถึงการประยุกต์ใช้ซอฟต์แวร์จะทำให้องค์กรทางธุรกิจมีความยืดหยุ่นสูงในการทำงานแบบธุรกิจดิจิทัล ซอฟต์แวร์ที่ใช้งานจะเชื่อมต่อกับเทคโนโลยีคลาวด์และมีความสมบูรณ์ขึ้นทั้งฟังก์ชันการใช้งานและเนื้อหาของโปรแกรมที่เขียน และความสมบูรณ์ของระบบการเชื่อมต่อเหล่านี้ทำให้ธุรกิจดิจิทัลมีการเคลื่อนไหวมากขึ้น

๙) Web-Scale IT: Gartner ได้ชี้ว่าจะมีบริษัทจำนวนมากที่คิดผลิตสร้างโปรแกรมที่มีโครงสร้างทางไอทีคล้ายกับ



อเมซอน กูเกิล และเฟซบุ๊ก วิศวกรรมเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นในทันที แต่จะค่อย ๆ เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากเว็บไซต์ที่ขยายตัวมากขึ้น ร่วมกับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ต่าง ๆ และซอฟต์แวร์ที่กำหนดได้เอง จะทำให้เกิดเป็นกระแสหลักในการพัฒนาระบบเว็บไซต์ขนาดใหญ่ที่สามารถครอบคลุมระบบต่าง ๆ ได้อย่างมากมายและกว้างขวาง ที่เรียกว่าเว็บสเกลไอที (Web-Scale IT)

๑๐) Risk-Based Security and Self-Protection: สุดท้าย Gartner ให้ความสำคัญกับเรื่องของระบบความปลอดภัย แม้จะไม่มีองค์กรใดสามารถป้องกันทุกอย่างให้ปลอดภัยได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่การประเมินความเสี่ยงและการใช้เครื่องมือในการลดความเสี่ยงจะช่วยลดผลกระทบที่เกิดขึ้น ในด้านเทคนิคการออกแบบโปรแกรมที่มีการป้องกันความปลอดภัยอยู่ในตัวจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น

ที่มา: <http://en.wikipedia.org/wiki/Gartner>
<http://thanachart.org/2014/10/11/gartner-top-10-strategic-it-trends-2015/>
<http://www.gartner.com/newsroom/id/2867917>
[http://www.dailynews.co.th/Content/IT/286519/10+ทิศทางไอทีปี+2015+\(1\)](http://www.dailynews.co.th/Content/IT/286519/10+ทิศทางไอทีปี+2015+(1))
[http://www.dailynews.co.th/Content/IT/288046/10+ทิศทางไอทีปี+2015+\(2\)++โลกาภิวัตน์](http://www.dailynews.co.th/Content/IT/288046/10+ทิศทางไอทีปี+2015+(2)++โลกาภิวัตน์)

สาระน่ารู้เกี่ยวกับ โฉนดชุมชน

อภิชัย กู้เมือง*

๑. บทนำ

ที่ดินถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจและปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน แต่โดยที่ที่ดินเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีจำกัด ทำให้รัฐบาลทุกยุคสมัยต่างให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินเป็นการเฉพาะ แม้รัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ก็ได้กล่าวเรื่องดังกล่าวไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ โดยกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล นโยบายที่ ๙ การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรและการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน “๙.๓ ...พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าไม้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะได้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้ อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่อง เพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐ จะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดิน

ในภาพรวม ...” จากนโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยนำแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินโดยให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่เรียกว่า “ป่าชุมชน” มาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งกลไกที่จะสามารถทำให้เกิดป่าชุมชนเกิดความสัมฤทธิ์ผลย่อมสามารถอาศัยวิธีการในการดำเนินการได้หลายวิธีการ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้คือ วิธีการที่เรียกว่า “โฉนดชุมชน”

บทความฉบับนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับโฉนดชุมชน ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้ท่านผู้สนใจได้รับทราบถึงความหมายของโฉนดชุมชน ประเภทที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นโฉนดชุมชนได้ และกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนในปัจจุบัน

๒. สิทธิชุมชนกับโฉนดชุมชน

สิทธิชุมชน (community rights) มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับโฉนดชุมชน (the community land title deeds) เนื่องจากเป็นสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในอันที่จะอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์ร่วมกันจากทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนประเภทหนึ่งที่จะก่อให้เกิดกำหนดเขตพื้นที่ที่เป็นโฉนดชุมชนตามมา ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “สิทธิชุมชน” กับ “โฉนดชุมชน” จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง คำว่า “สิทธิชุมชน” เกิดขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญา

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จะมีเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนกำหนดไว้ แต่มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้ใช้คำว่าสิทธิชุมชนแต่อย่างใด คำว่า “สิทธิชุมชน” ปรากฏขึ้นเป็นถ้อยคำทางกฎหมายอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ โดยปรากฏในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน ในมาตรา ๖๖^๑ และมาตรา ๖๗^๒ แม้ว่าสิทธิชุมชนจะไม่ได้มีบทนิยามไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ แล้ว อาจจะกำหนดความหมายของคำว่า “สิทธิชุมชน” ได้โดยสังเขปว่า “สิทธิชุมชน” หมายถึง สิทธิที่เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคล โดยมุ่งเน้นในการคุ้มครองเกี่ยวกับจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเกิดผลดีต่อประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งอยู่ภายในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนคำว่า “โฉนดชุมชน” เป็นถ้อยคำที่มีการกำหนดความหมายไว้เป็นการเฉพาะโดยปรากฏเป็นบทนิยามที่ชัดเจน ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓^๓ และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนด

ชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓^๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของบทนิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” ในระเบียบฯ หรือประกาศฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า มีความหมายที่เหมือนกัน ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับคำว่า “โฉนดชุมชน” ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ไว้ว่า “การที่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ใช้คำว่า “โฉนดชุมชน” จะต้องเข้าใจว่า คำว่า “โฉนด” ตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีความหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมาย (ประมวลกฎหมายที่ดิน) และความหมายตามพจนานุกรมซึ่งหมายถึงหนังสือสำคัญของทางราชการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยโฉนดชุมชนตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ได้เป็นการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องทำความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นนี้ด้วย”^๕

^๑ มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

^๒ มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ถือการอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดีนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง

^๓ โปรดดูระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๗๓ ง ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

^๔ โปรดดูประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๑๒๕ ง ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๗/๒๕๕๓)

๓. ประเภทของที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นโฉนดชุมชน

โดยที่กฎหมายได้แบ่งแยกประเภทของที่ดินออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งปรากฏตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้ “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเมื่อพิจารณาประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว จะเห็นได้ว่าประเภทของที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นโฉนดชุมชนได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐเท่านั้น และเมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามกฎหมายเฉพาะก็จะมี ความหมายที่สอดคล้องกัน โดยข้อ ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท และข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็บัญญัติความหมายไว้สอดคล้องกัน โดย “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเภทของที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นโฉนดชุมชนได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินของรัฐตามบทนิยามในกฎหมายเฉพาะ และจะต้องพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วย กล่าวคือ มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าประเภทของที่ดินที่จะนำมาจัดเป็นโฉนดชุมชนได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในลักษณะที่เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการออกโฉนดชุมชนกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด หากแต่ได้กำหนดไว้ในระเบียบ ประกาศ และกฎหมายลำดับรองบางประเภทซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

๔.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

ระเบียบฉบับนี้ถือเป็นระเบียบหลักที่มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐในลักษณะของโฉนด



๖ โปรดดูระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนพิเศษ ๒ ง ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๖

ชุมชน โดยข้อ ๔^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชนฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการ คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” ซึ่งตามข้อ ๗^๘ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เสนอโยกย้าย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการ ดำเนินงานโฉนดชุมชน และมีหน้าที่ตรวจสอบและ พิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจาก หน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจน ติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชนในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รวมทั้งให้สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการเพื่อสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่น ตามที่คณะกรรมการดังกล่าวมอบหมาย

๔.๒ ประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อ จัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน การดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

ประกาศฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความ ในข้อ ๗ (๒) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องใน การดำเนินงานโฉนดชุมชน ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ สำคัญว่าที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งชุมชนได้เข้าครอบครองมาไม่น้อย กว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ และที่ดิน ของรัฐนั้นสามารถอนุญาตให้ชุมชนเข้าใช้ประโยชน์ได้ตาม ที่กฎหมายบัญญัติไว้ นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการ ดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ของชุมชนที่ประสงค์ จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน และกระบวนการ พิจารณาการออกโฉนดชุมชนให้กับชุมชนซึ่งบัญญัติไว้

- ^๗ ข้อ ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน” เรียกโดยย่อว่า “ปจช.” ประกอบด้วย
- (๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
 - (๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ
 - (๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
 - (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งประธาน ปจช. แต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้
 - (ก) ผู้แทนองค์กรชุมชนที่มีกิจกรรมและผลงานด้านการจัดการที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทน ของประชาชนในภูมิภาคและกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีความสมดุล จำนวนห้าคน
 - (ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ กิจกรรม และผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ด้านการจัดการที่ดินหรือ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนสองคน
 - (ค) บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์การทำงานที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการจัดการที่ดินหรือ ทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาชุมชนหรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวนหนึ่งคน ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ
- ^๘ ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
- (๑) เสนอโยกย้าย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี
 - (๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชนตามระเบียบนี้
 - (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีความพร้อมในการดำเนินงานโฉนดชุมชน รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างต่อเนื่องและจริงจัง
 - (๔) ตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ตลอดจน ติดตามการดำเนินงานโฉนดชุมชน ในแต่ละพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้
 - (๕) ประสานงานและติดตามหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามนโยบายและแผนงานของงานโฉนดชุมชน
 - (๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
 - (๗) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ในข้อ ๕^{๙๙} ข้อ ๖^{๑๐๐} และข้อ ๗^{๑๐๑} แห่งประกาศคณะกรรมการ
ประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ
วิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

๔.๓ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหาร จัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้ง
สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินให้มีสถานะเป็นองค์การ
มหาชน โดยมีได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับโฉนดชุมชนโดยตรง
อย่างไรก็ตาม มาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน
บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้
กำหนดวัตถุประสงค์ของสถาบันไว้ประการหนึ่งว่า “จะต้อง
สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดิน
ทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน”
ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า สถาบันบริหารจัดการธนาคาร
ที่ดินถือเป็นองค์กรที่สนับสนุนการดำเนินการในการแก้ไข
ปัญหาที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนได้เช่นกัน

๕. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนของต่างประเทศ

๕.๑ ประเทศแอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มีกฎหมาย
บัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนไว้เป็นการเฉพาะ โดยปรากฏอยู่ใน
พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๘ (National
Forests Act 1998) ซึ่งมาตรา ๒ (๑) ได้กำหนดบทนิยาม
ว่า “ชุมชน”^{๑๒} หมายความว่า กลุ่มสังคมของบุคคลซึ่งมีผล
ประโยชน์หรือสิทธิในพื้นที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่งซึ่งสมาชิกมี
อยู่หรือมีกิจกรรมร่วมกันในรูปแบบข้อตกลง จารีตประเพณี
หรือกฎหมาย และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่าชุมชน”^{๑๓}
หมายถึง ป่าที่ชุมชนได้บริหารจัดการร่วมกันภายใต้ข้อตกลง
ตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ซึ่ง
บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนได้ถูกบัญญัติไว้ใน
หมวด ๔ การใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ส่วนที่ ๓ ป่าชุมชน
มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒^{๑๔} ซึ่งสรุป
สาระสำคัญได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ชุมชน

^{๙๙} ข้อ ๕ ชุมชนที่ประสงค์จะยื่นคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานตามแบบและเอกสารหรือหลักฐานที่กำหนด ดังนี้
(๑) แบบคำขอเพื่อดำเนินงานโฉนดชุมชน
(๒) แผนที่สังเขปชุมชนและบริเวณโดยรอบที่ชุมชนจะขอบริหารจัดการที่ดิน
(๓) บัญชีรายชื่อคณะกรรมการและครัวเรือนสมาชิกของชุมชน จำนวนเนื้อที่ที่ดินในความครอบครองของแต่ละครัวเรือน และประเภท
ของการใช้ประโยชน์ที่ดิน
(๔) ประวัติและรูปแบบการรวมตัวของชุมชน
(๕) ข้อเสนอและแผนงานของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งแนวทางร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม
(๖) เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่คณะกรรมการมีมติกำหนด

^{๑๐๐} ข้อ ๖ ให้สำนักงานทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชน ในกรณีนี้คณะกรรมการอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการ
ที่จัดตั้งขึ้น หรือจังหวัด หรือหน่วยงานของรัฐอื่นให้ร่วมทำการตรวจสอบ รวมทั้งอาจสอบถามความคิดเห็นจากองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่ชุมชนดังกล่าวตั้งอยู่เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สำนักงานตรวจสอบคำขอเอกสารหรือหลักฐานของชุมชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา
หากมีความจำเป็นต้องทำการตรวจสอบในพื้นที่อาจขยายระยะเวลาออกไปได้แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวัน ถ้าต้องใช้เวลานานกว่านั้น ให้เสนอ
คณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณีและแจ้งเหตุผลความล่าช้าให้คณะกรรมการชุมชนที่ยื่นคำขอทราบ

^{๑๐๑} ข้อ ๗ เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้ชุมชนใดดำเนินการโฉนดชุมชนแล้ว ให้สำนักงานแจ้งมติพร้อมส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
แก่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้น เพื่อพิจารณาอนุญาตให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่อไป
กรณีที่ชุมชนใดไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน ให้สำนักงานแจ้งมติของคณะกรรมการ
ไปยังชุมชนที่ยื่นคำขอพร้อมทั้งเหตุผลเป็นหนังสือ หากชุมชนที่ยื่นคำขอประสงค์ที่จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนมติ ก็ให้ยื่นเรื่อง
พร้อมหลักฐานต่อสำนักงานภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับมติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณามติของคณะกรรมการ
ไม่ตัดสิทธิของชุมชนที่จะยื่นคำขอใหม่

การดำเนินการในชั้นแจ้งมติคณะกรรมการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเพื่อพิจารณาอนุญาต
ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามข้อตกลงที่สำนักงานทำไว้กับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

^{๑๐๒} “community” means a coherent, social group of persons with interests or rights in a particular area of land
which the members have or exercise communally in terms of an agreement, custom or law;

^{๑๐๓} “community forestry” means forestry by a community in terms of an agreement referred to in sections 30 and 31;

^{๑๐๔} ดูรายละเอียดเกี่ยวกับ National Forests Act 1998 ฉบับเต็ม ได้จาก cer.org.za/wp-content/uploads/2014/02/National-Forests-Act-84-OF-1998.pdf

เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าไม้ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐในลักษณะป่าชุมชน โดยจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีที่ประธานาธิบดีได้มอบหมาย เพื่อจัดการทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดการป่าชุมชน ซึ่งในคำขอนั้นจะต้องมีรายละเอียดของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชน รายละเอียดตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือจารีตประเพณีของชุมชน รายละเอียดของสิทธิในการบริหารจัดการโดยชุมชนหรือสมาชิกของชุมชน ทั้งนี้ ข้อตกลงเกี่ยวกับป่าชุมชนที่ตกลงร่วมกันนั้นย่อมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้พระราชบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๘๘ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนไว้อย่างชัดเจน แต่รูปแบบการบริหารจัดการดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบข้อตกลงร่วมกันระหว่างชุมชนกับรัฐโดยไม่จำเป็นต้องแสดงออกเป็นเอกสารสิทธิในลักษณะโฉนดชุมชนแต่อย่างใด

๕.๒ ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ไม่ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าชุมชนหรือโฉนดชุมชนกำหนดไว้ชัดเจนเป็นการเฉพาะเหมือนกับประเทศไทยหรือประเทศแอฟริกาใต้ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิชุมชน ได้แก่ พระราชบัญญัติสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ. ๑๙๙๗ (The Indigenous Peoples Rights Act 1997)^{๑๕} ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับป่าชุมชนหรือโฉนดชุมชนโดยตรง แต่ได้กำหนดกลไกในรูปแบบคณะกรรมการว่าด้วยชนพื้นเมืองแห่งชาติ (National Commission on Indigenous People (NCIP)) ไว้ในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการว่าด้วยชนพื้นเมืองแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ มีอำนาจที่จะรับรองแนวเขตที่ดินและสิทธิที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษของชุมชนได้

๖. บทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะมีระเบียบและประกาศที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับโฉนดชุมชนโดยตรง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และประกาศคณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยระเบียบและประกาศดังกล่าวได้กำหนดกลไกที่สำคัญเพื่อให้มีคณะกรรมการประสาน

งานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนในแต่ละแห่งและออกโฉนดชุมชนได้ต่อไปนั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นับตั้งแต่ที่ระเบียบและประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับกลับเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกำหนดแนวเขตพื้นที่ที่จะนำมาจัดเป็นโฉนดชุมชน และปัญหาการประสานงานเกี่ยวกับองค์กรจัดการด้านที่ดินที่เกี่ยวข้อง ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถบังคับใช้มาตรการเกี่ยวกับการออกโฉนดชุมชนได้อย่างจริงจัง ดังนั้น เพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับโฉนดชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลในทางปฏิบัติ ผู้เขียนจึงมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้ *ประการที่หนึ่ง* ควรจะเปลี่ยนแปลงรูปแบบกฎหมายโดยออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพราะแนวนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินเป็นแนวนโยบายที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญโดยปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลมาโดยตลอด ดังนั้น เพื่อให้กลไกทางกฎหมายเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับรูปแบบกฎหมายของต่างประเทศที่กำหนดเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน จึงสมควรตรากฎหมายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนไว้เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ *ประการที่สอง* การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนควรจะได้รับรองสิทธิชุมชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การอนุรักษ์ การบำรุงรักษา และการได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้นด้วย เนื่องจากสิทธิชุมชนเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญและน่าจะมีการนำมาบัญญัติไว้ในหมวด ๓ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน และ*ประการที่สาม* ควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการเจรจาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ชุมชน และเอกชน เนื่องจากในการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อออกเป็นโฉนดชุมชนอาจจะมี ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ ซึ่งกฎหมายปัจจุบันมิได้กำหนดกระบวนการนี้ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้ชุมชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ จึงควรกำหนดกระบวนการดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐตามที่กำหนดไว้ต่อไป

^{๑๕} ดูรายละเอียดเกี่ยวกับ The Indigenous Peoples Rights Act 1997 ฉบับเต็มได้จาก www.gov.ph/1997/10/29/republic-act-no-8371/



ร่างกฎหมาย: การออกแบบกฎหมายต่อต้าน การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบราชการ (Design of Anti-Corruption Law)

ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล*

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

๕. เครื่องมือในการสู้กับคอร์รัปชัน (Devises for Combating Corruption)

๕.๑ เครื่องมือที่เรียกว่าเครื่องมือตามแบบแผนหรือแบบฉบับ (conventional strategies)

๕.๑.๑ เป็นข้อเสนอทางด้านการเพิ่มต้นทุนทางฝ่ายผู้กระทำ (cost-effectiveness marginal measures) คือ เพิ่มความรุนแรงของโทษอาญา ควบคุมการใช้ดุลพินิจในทางปกครองอย่างเคร่งครัด และทั้งสองประการนี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากวัฒนธรรมทางการเมือง ข้อเสนอนี้ไม่ค่อยชัดเจน มีข้อเสนอในการปรับปรุงโทษอาญาหรือกฎหมายอื่นที่เป็นเครื่องมือบังคับการ มีตัวอย่างเช่น Baker economic model of crime สร้างต้นทุนทางผู้กระทำผิด หรือการนำผลประโยชน์ที่เกินกว่าออกไปจากการกระทำที่เป็นความผิด (Becker, G.S., (1968), "Crime and Punishment : An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76: 169-217.) เมื่อนำข้อเสนอนี้มาใช้ ขนาด

ของโทษ หลังจากลดโอกาสที่จะถูกจับได้แล้ว ต้องสัมพันธ์กับสินบนที่ได้ อย่างไรก็ตามปัญหาในการใช้ในทางปฏิบัติก็คือว่าการตรวจสอบ บทลงโทษ จะสูงมากเกินไปกว่า deterrent effect (ในทฤษฎีการลงโทษทางอาญามีหลักว่าจะลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นตอบแทน หรือเพื่อป้องกันหรือปราบมิให้เกิดการกระทำความผิด การลงโทษมากไปก็จะไม่เข้าหลัก proportionality ในทางอาญา) ที่ต้องการ^๑

๕.๑.๒ ปรับปรุงระบบราชการหรือวิธีปฏิบัติราชการ โดย (๑) เมื่อสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากนโยบายและปัญหาของตัวการ/ตัวแทน จึงควรทำให้ระบบราชการปลอดการเมือง (๒) การเอาการขัดกันของผลประโยชน์ออกไป (๓) การคัดสรรคนที่มีคุณภาพ เพิ่มความโปร่งใส (๔) ใช้ระบบการตรวจเงินแผ่นดิน (๕) ใช้ระบบการทบทวนดุลพินิจโดยศาล เครื่องมือเหล่านี้เป็นนโยบายที่คุ้นเคยในประเทศตะวันตกใช้ ส่วนใหญ่ก็เกี่ยวข้องกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ปรับปรุงใหม่มีหลักการเหล่านี้อยู่แล้ว

* รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ ตัวอย่างให้คิด: มีข้อเสนอในการกำหนดโทษปรับ เรียกว่า Baker's deterrence framework ผู้เขียนเปรียบเทียบว่าเราจอดรถข้างถนนฝ่าฝืนกฎจราจรที่ห้ามจอด เพื่อซื้อหนังสือพิมพ์ เขาจะคำนวณก่อนว่ามันจะคุ้มหรือไม่ถ้าถูกปรับ และตำรวจอยู่แถวนั้นหรือเปล่า คนเราจะเชื่อฟังเคารพกฎหมายต่อเมื่อได้คำนวณแล้วว่าไม่คุ้มถ้าฝ่าฝืน ก็เป็นการคำนวณ profit-maximization approach แล้วตั้งชื่อตามผู้เสนอว่า แล้วเขียนไว้เป็นสูตรดังนี้

$$B < cD$$

เมื่อ B = ประโยชน์ของผู้กระทำที่จะได้รับ

c คือโอกาสความเป็นไปได้ที่จะถูกจับ นำฟ้องคดี และถูกตัดสินว่าเป็นความผิด

D คือการจ่ายค่าปรับ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี และการสูญเสียผลประโยชน์ทางการค้า รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นที่ถูกศาลสั่ง

ให้ประกาศลงหนังสือพิมพ์

ค่าปรับจึงเป็นดังนี้

$$D > B \div c$$

และต้องทำให้ผู้กระทำผิดคิดว่าไม่คุ้ม ดังนี้

$$B > c \times H \div c \text{ เมื่อ } H \text{ คือ ราคาของความเสียหายที่เกิดขึ้น}$$



๕.๒ เครื่องมือทางการออกแบบสถาบัน (Institutional Design)

๕.๒.๑ ส่งเสริมการแข่งขันการให้บริการเพื่อเป็นทางเลือกของผู้ขอบริการหรือมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการเช่นเดียวกัน หรือทับซ้อนกัน (overlapping service) Rose-Akerman, (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*, New York: Academy Press.) แต่ถ้าสร้างกระบวนการตัดสินใจเพิ่มอีกชั้นในระบบราชการ จะยิ่งทำให้สถานการณ์แย่ลง (Lederman et al (2001) “Accountability and Corruption: Political institutions Matter”, World Bank) ข้อเสนอที่ฟังดูแปลกสำหรับประเทศไทย นักวิชาการตะวันตกเสนอว่าการทำให้หน่วยงานราชการแข่งขันกันเองก็ลดปัญหาได้

๕.๒.๒ ใช้ระบบคณะกรรมการ (committee) แทนการตัดสินใจโดยคนคนเดียว (Klitgaard, (1988), *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California Press, chap. 3) ข้อเสนอนี้เป็นการทั่วไปเกินไป คงใช้ไม่ได้ทุกกรณี กับทุกสังคม

๕.๒.๓ ขจัดกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นส่วนไม่จำเป็นหรือเกินกว่าความต้องการ และไม่ควรร่างกฎหมายในลักษณะนี้ เพราะเป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชัน ตัวอย่างที่เห็นก็คือ การขอใบอนุญาตที่ไม่จำเป็นเพื่อทำการค้า หรือการมาแจ้งยุติกิจการในกิจการที่ไม่กระทบใครเลยถ้าจะหยุดประกอบการ (Gausch and Spiller, 1994, *Regulation and Private Sector Development in Latin America*. World Bank.)

๕.๒.๔ ลดกระบวนการใช้ดุลพินิจในกฎหมายหรือกระบวนการทางปกครอง เพราะจะสร้างโอกาสคอร์รัปชันมากกว่าการมีกฎหมาย ฉะนั้นการร่างกฎหมายควรกำหนดให้อนุญาตเมื่อปรากฏสิ่งที่ชัดเจนตามกฎหมายเท่านั้น (clear and precise rule) (Seidman, A. and Seidman, R. 1994, *State and Law in the Development Process: Problem Solving and Institutional Change in the Third World*, Basingstoke: Macmillan. 178; Lederman et al, 2001, “Accountability and Corruption: Political institutions Matter” World Bank, 30-31) ข้อเสนอสมควรเป็นข้อเสนอแก่นักกฎหมายที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมาย

๕.๓ กระจายอำนาจตรงข้ามของการลงโทษพฤติกรรม ก็คือการให้รางวัลแก่พฤติกรรมที่กระทำโดยชอบ

ข้อสรุปของพฤติกรรมนี้นำมาซึ่งการถกเถียงว่าควรปรับเงินเดือนค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่หรือไม่ (Seidman, A. and Seidman, R. 1994, *State and Law in the Development Process: Problem- Solving and Institutional Change in the Third World*, Basingstoke: Macmillan, 179.) ข้อเสนอจะถูกตั้งเมื่อรายได้หรือเงินเดือนค่าตอบแทนนั้นมาจากกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีจำนวนมากกว่า ซึ่งเป็นไปไม่ได้ เพราะแรงจูงใจในการกระทำผิดอาจมากกว่าก็ได้ ทำไมจึงต้องเพิ่มเงินเดือน ข้อมูลในเชิงประจักษ์ในการวิจัยในเรื่องนี้ก็ก้ำกึ่งกัน ข้อเสนอที่คล้ายกันและฉีกออกไปก็มีเรื่องการเพิ่มผลประโยชน์แก่กูกูลของข้าราชการ (Bonding salary payments) อาจทำให้สถานการณ์ดีขึ้น ประโยชน์นี้อาจได้แก่ สิทธิที่เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ (pension entitlements) เมื่อข้าราชการมีความประพฤติดีสะสมกันมาตลอด ซึ่งเป็นการให้ (Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley CA: University of California Press, 77-78.) ข้อเสนอเกี่ยวกับ bonus payment ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง คือ เป็นการตอบแทนเนื่องจากประโยชน์หรืออาชีพค่าธรรมเนียมที่เจ้าหน้าที่คนนั้นเก็บให้รัฐได้ ในความเข้าใจแบบกฎหมายไทย ๆ ก็คือเงินรางวัลตอบแทนการจับกุม แต่ก็เสี่ยงในการเกิดการริบร้อนเพื่อหารายได้ให้รัฐ (counter-productive) เจ้าหน้าที่จะทำยอดและใช้อำนาจโดยมิชอบเอง คอร์รัปชันก็จะมีได้ลดลง

๕.๔ ข้างต้นเป็นการเสนอเรื่องการลงโทษและการให้รางวัลในการจัดการปัญหาคอร์รัปชัน

แต่ก็มีค่าใช้จ่ายในการควบคุมการดูแลติดตามและตรวจสอบพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย ทางเลือกอีกทางหนึ่งจึงอาจใช้นโยบาย “whistleblower” เป็นตัวอย่าง ซึ่งเป็นการให้สินบนแก่ผู้ให้ข่าว ซึ่งช่วยลดต้นทุนของรัฐ แต่รัฐก็ต้องมีมาตรการช่วยเหลือ อย่างน้อยก็ในเรื่องการปกปิดตัวตน (anonymity) นโยบายนี้จะเห็นผลเมื่อ whistleblower เป็นเหยื่อของการคอร์รัปชัน กระนั้นก็ตามมีข้อเสนอว่าการชดเชยแก่ whistleblower อาจเป็นแรงจูงใจให้มีคอร์รัปชันเพิ่มขึ้น ประการแรก เป็นการลงโทษผู้ให้สินบน ผู้รับไม่ทำตามสัญญา สัญญานี้ใช้บังคับตามกฎหมายไม่ได้ ประการที่สอง อาจเป็นการสนับสนุนนายประทุที่กลายเป็นผู้กระทำเสียเอง ให้ผู้ให้สินบนข่มขู่เจ้าหน้าที่ และเอาไปซึ่งผลประโยชน์

๖. การออกแบบกฎหมายทั้งในแง่การสร้างสถาบันและหลักการ (Designing of Regulatory Institutions and Principles)

ประการแรก รูปแบบการปกครองมีส่วนสัมพันธ์กับคอร์รัปชัน จากการอธิบายระบบราชการด้วย Principal/Agent Theory นโยบายการกระจายอำนาจที่มีการตรวจสอบจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะดีกว่าถ้ามีระบบการตรวจสอบจากส่วนกลางที่ดี เว้นแต่เป็นคอร์รัปชันกันทั้งระบบ เช่น อินโดนีเซียผูกขาดของส่วนกลางทำให้กระทำคอร์รัปชันได้ง่าย ส่วนที่อื่นเดียวจะกระจายเป็นส่วน ๆ

ประการที่สอง การผ่อนปรนกฎระเบียบ (deregulation) ก็เป็นความคิดส่วนหนึ่งในสังคมตะวันตกในการแก้ปัญหา เพราะคอร์รัปชันส่วนใหญ่เกิดมาจากการมีกฎระเบียบที่มากมาย ปัญหาจะคล้าย ๆ กับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาต้องพิจารณาให้ดี การผ่อนปรนกฎระเบียบเป็นข้อเสีย เพราะการมีกฎระเบียบ (regulation) เป็นมาตรการแทรก (interventionist measure) ตลาด ตลาดในประเทศตะวันตกกับประเทศกำลังพัฒนาไม่เหมือนกันในการหาสวัสดิการส่วนรวม อาจเป็นเหตุผลในการอธิบายว่าควรมีกฎระเบียบ (regulation) หรือผ่อนปรนกฎระเบียบ (deregulation)

กฎระเบียบของทางราชการที่ไม่ชัดเจนเป็นต้นเหตุของคอร์รัปชัน จากการศึกษารูปแบบของกฎหมายในประเทศที่เปลี่ยนผ่านจากประเทศอาณานิคมมาเป็นประเทศที่ได้รับอิสรภาพมักเป็นเช่นนี้ เพราะประเทศเหล่านั้นมีสถาบันทางกฎหมายที่อ่อนแอ นักการเมืองซื้อการเมืองด้วยระบบอุปถัมภ์^๖ และให้อำนาจในทางเศรษฐกิจ จากความไม่ชัดเจนเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจสร้างฐานความผิดเองและบังคับใช้เองได้ หรือเป็นตัวการในการกระทำความผิดเสียเอง คอร์รัปชันจึงทำลายการปฏิรูปการเมืองได้ (Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p. 1)

ความเป็นไปได้ประการที่สองในการผ่อนปรนกฎระเบียบมาจากการใช้เครื่องมือทางกฎหมายอาญาแทนการออกกฎระเบียบ ในประเทศอุตสาหกรรม ค่าใช้จ่าย

ของสังคมในการดำเนินคดีอาญาในศาลอาจรดประสิทธิภาพในเชิงป้องกัน และด้วยเหตุนี้การใช้กระบวนการของ administrative sanction ไม่ว่าจะออกกฎหรือผ่อนปรนกฎระเบียบ ต้องสร้าง accountability ให้แข็งแกร่ง การผ่อนปรนกฎระเบียบก็เพิ่มคอร์รัปชันได้เช่นเดียวกับการมีกฎที่ชัดเจน ทำนองเดียวกันจะมี formal หรือ informal rule ก็ได้ในประเทศอุตสาหกรรมมีทางเลือกคือการใช้ guidelines หรือแนวปฏิบัติ ซึ่งเป็น informal rules (ประเทศไทยยังไม่มี เพราะผู้ร่างกฎหมายยังไม่ยอมรับ) แต่ในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาการใช้วิธีการนี้กลับทำให้เกิดคอร์รัปชันมากขึ้น

ประการสุดท้ายและอาจมีกรณีโต้เถียงมาก เรื่องของ consultation processes ในจารีตแบบตะวันตกได้เพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในการออกกฎระเบียบมากขึ้นและความเห็นของบุคคลฝ่ายที่สามให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎระเบียบ และการตัดสินใจต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของข้าราชการและความโปร่งใสให้มากขึ้น แต่ว่าการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ได้เพิ่มโอกาสในการคอร์รัปชันมากขึ้น การขาดมาตรการวัดที่เพียงพอในการสร้างความโปร่งใสในการประชุมหารืออาจเป็นการสกัดกั้นการรับฟังความเห็น เนื่องจาก “ต้นทุนปฏิบัติการ” (transaction costs) หรือภาษาที่ง่ายกว่าคือต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (ไม่ว่างบประมาณคนดำเนินการ เวลา ผู้เข้าร่วมจำนวนมาก) ของการเจรจามีสูงสำหรับประเทศไทย

๗. อุปสรรคพื้นฐาน

นักวิชาการตะวันตกโดยเฉพาะ World Bank เสนอแนะอุปสรรคเช่นกัน อุปสรรคและปัญหานี้เป็นของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาทั่วโลก ไม่ใช่เฉพาะปัญหาของประเทศไทย มี ๔ ประการ ดังนี้

๗.๑ ขาดความมุ่งมั่นในการผลักดันทางการเมือง หรือที่เรียกว่า “lack of political will” ซึ่งคงไม่ต้องกล่าวถึงมาก

๗.๒ คอร์รัปชันในประเทศนั้นซึมลึกเกินไปจนกระทั่งทำลายระบบยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหวังว่าคงไม่ใช่ที่ประเทศไทย

^๖ สถาพร เรืองธรรม, “คอร์รัปชัน : แนวคิด การต่อต้าน และข้อสังเกตบางประการ” (นักศึกษาระดับปริญญาเอก สหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รุ่นที่ ๒)) งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยที่มีคุณภาพเรื่องหนึ่ง

๗.๓ ปัญหาบางส่วนมาจากทรัพยากร (resources) บุคคลของประเทศ อันได้แก่บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย มีต้นทุนของการเรียนการสอนกฎหมาย ที่ถูกต้อง มีสถาบันทางกฎหมาย ตลอดจนรัฐมีเครื่องมืออื่นในทางกฎหมายที่เพียงพอที่พร้อมอยู่แล้ว ระบบกฎหมายตะวันตกต้องการความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญของผู้ใช้กฎหมายในการตัดสินใจหรือรับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ทรัพยากรเหล่านี้ขาดหายไป ไม่มี หรือไม่ได้สร้างขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา (Prosner, (1998) “Creating a Legal Framework for Economic Development” *World Bank Research Observer*, 13: 1-11.) ทำให้แก้ปัญหาคอร์รัปชันไม่ได้

๗.๔ ประเทศนั้นขาดวัฒนธรรมทางกฎหมาย หรือ “legal culture” (A. Ogus, “The Importance of Legal Infrastructure for Regulation (and Deregulation) in Developing Countries”, Working Paper no 65, Centre on Regulation and Competition, June 2004.) **ที่มีการเคารพเชื่อฟังกฎหมาย** ไม่มีวัฒนธรรมอุปถัมภ์หรือต้องมี connection กันเสียก่อนจึงจะติดต่อราชการได้เหมือนประเทศไทย บางทีคำถามจากการสัมภาษณ์ของสถาบันพระปกเกล้า ที่ว่าทำไมประชาชนไม่เชื่อฟังตำรวจ (และทำไมจึงเชื่อคำสั่งทหารมากกว่า) ก็มาจากวัฒนธรรมทางกฎหมายของเราเองนี้ที่ยังไม่เปลี่ยนจากสังคมแบบ natural state ไปเป็นสังคมแบบ open access”

บทสรุป

บทความของ Anthony Ogus นี้แสดงภาพจุดเล็ก ๆ และกระจัดกระจาย แต่เป็นภาพรวมที่ใหญ่มากของปัญหาคอร์รัปชัน คงทำให้เห็นภาพการออกแบบกฎหมายคร่าว ๆ ได้ ดังที่กล่าวในตอนเกริ่นนำเป็นการเสนอในเชิงโครงสร้างกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ไม่ใช่การแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือกฎหมายใดแต่อย่างเดียว แต่แก้ปัญหากฎหมายในเชิงบริหารหลายฉบับ โดยคำนึงว่าเรากำลังจะควบคุมอะไร เพื่อให้มีความสอดคล้องสมดุลงกับปัญหา เพราะในสายตาของ “กฎหมาย – เศรษฐศาสตร์” นั้น กฎหมายเป็นการบังคับและแทรกแซงเพื่อกำหนด

ความประพฤติของคน (interventionist) โดยมีแรงจูงใจ (incentive) หรือยับยั้งการจูงใจจากกิจกรรมแสวงหาผลประโยชน์ของคนในสังคม (ซึ่งไม่ใช่ศีล ๕ ที่เป็นส่วนเสริมด้านจริยธรรม) นอกจากมาตรการข้อเสนอแนะการออกแบบด้วยการเพิ่มโทษ เพิ่มการจับตามองและเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจดังที่เสนอกัน กฎหมายอาจล้มเหลวก็ได้เพราะองค์ประกอบอื่นของแรงจูงใจ และเราคงจะมีงานการอภิปรายครั้งต่อไปว่าจะแก้ปัญหอย่างไร และเป้าหมายที่ว่าขจัดให้หมดสิ้นก็คงเป็นไปได้ เราอยู่ในระบบเศรษฐกิจทุนเสรีนิยม เราจึงเห็นอยู่เสมอว่ากลุ่มประเทศทุนนิยมมักประมาณความล้มเหลวของกฎระเบียบในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา

ในประเทศไทยยังคงเป็นระบบอุปถัมภ์และระบบเจ้าพ่ออยู่ หรือยังเป็นระบบที่พึ่งการรู้จักกันเป็นการส่วนตัวในการติดต่อหรือสร้าง connection ทำธุรกิจหรือแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งราชการ เพื่อให้ค่าเช่าทางเศรษฐกิจแก่พรรคพวก สังคมยังไม่ถึงระดับ impersonal relation และคำนวณหา accountability ของผู้บริหารไม่ได้ เหมือนประเทศพัฒนาแล้ว การออกแบบกฎหมายและสถาบันก็ต้องเป็นอีกอย่างหนึ่ง ผมเชื่อว่ามีกรณีวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของเราในประเทศเราก่อนข้างมาก แต่ยังไม่มีการบูรณาการออกมาเป็นนโยบายกฎหมายจากฐานการวิจัย



^๗ โปรตุเกสธรรมนิศย์ สมันตกุล, “I Had a Dream: หนังสือสามเล่ม – เมื่อฝรั่งวิเคราะห์สังคมผ่านประวัติศาสตร์” ในเว็บไซต์ www.krisdika.go.th หรือในกฤษฎีกาสาร ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๖ เดือนสิงหาคม – กันยายน ๒๕๕๗



ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง : การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

๑. ความเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่ากฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากหน่วยงานของรัฐกระทำการใดโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ถือเป็นกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนและต้องได้รับการเยียวยาความเสียหาย

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะกระทำการใด ๆ ไว้ ก็มีใ้ว่าหน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นอย่างไรก็ได้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลและต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด หากการกระทำของหน่วยงานของรัฐไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควรผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวอาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำนั้นได้

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการนั้นโดยชัดแจ้ง
- (๒) การใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปโดยมีเหตุผลอันสมควร
- (๓) การใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด

ส่วนกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจรัฐนั้น แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา จึงดูเหมือนว่ารัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและอยู่ในฐานะที่ทราบวิธีการที่จะทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในแง่ความสะดวกในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมอบอำนาจในการกำหนดวิธีดำเนินการตามกฎหมายในรายละเอียดให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ดังนั้น รัฐสภาจึงมีใช้องค์กรเดียวที่มีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่รัฐสภาจะทำหน้าที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด หน่วยงานใดเป็นผู้บังคับการตามกฎหมาย มีหลักเกณฑ์และกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ หรือที่เรียกโดยรวมว่า “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate or Delegated Legislation)

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มกราคม ๒๕๕๘)



กฎหมายลำดับรองมีสถานะเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยการออกกฎหมายลำดับรองต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ หากเรื่องใดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้บัญญัติไว้แจ้งชัดให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องใด ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นมีได้สำหรับประเภทของกฎหมายลำดับรองนั้นอาจแยกออกได้เป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกมาเพื่อให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

๒. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เช่น ระเบียบของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น

๓. กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังเรื่องต่าง ๆ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องต่าง ๆ กฎ ก.พ. เป็นต้น

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย กรณีจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันมีการออกกฎหมายลำดับรองตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายหมื่นฉบับ ซึ่งกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีทั้งกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากประสงค์จะขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และกฎหมาย

ลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หากหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองไม่เหมาะสม ก็จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน และสร้างภาระที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชน ทั้งยังอาจเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตได้

๒. สภาพปัญหา

(ก) ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อชี้แจงในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เทคนิคต่าง ๆ ของวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้น ซึ่งไม่สามารถกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง เช่น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามหากประสงค์จะขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม ก็จะกลายเป็นภาระแก่ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรง มีข้อสังเกตว่า ลักษณะสำคัญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใด ต้องมีลักษณะพลวัต (Dynamic) หรือต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพราะกฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของสังคมโดยรวม ดังนั้น แม้กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นจะมีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับสภาพสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปบทบัญญัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ตัวอย่างผลกระทบของกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกมาเพื่อให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดได้แก่การกำหนดให้ผู้ที่จะขออนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ จากรัฐต้องนำหลักฐานที่รัฐออกให้บางอย่าง เป็นต้นว่า สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน เป็นต้นมายื่นประกอบคำขอ การกำหนดเช่นนี้อาจเหมาะสมกับ

สภาพสังคมในอดีตที่ประเทศไทยไม่มีการพิสูจน์ตัวบุคคล
อย่างเป็นระบบ กฎหมายลำดับรองทุกฉบับจึงกำหนดให้
ผู้ที่จะขออนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ จากรัฐต้องนำหลักฐาน
ที่รัฐออกให้มายื่นประกอบคำขอเพื่อยืนยันว่าผู้ขออนุมัติ
อนุญาตนั้นมีตัวตนจริง

อย่างไรก็ดี สภาพสังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก
มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บ
และสืบค้นข้อมูลทะเบียน และระบบทะเบียนราษฎร
อิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยได้รับการยอมรับว่ามีความ
สมบูรณ์อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลกและสามารถให้บริการ
ออนไลน์ได้ทุกสำนักงานทะเบียนทั่วประเทศแล้ว และการ
ตรวจสอบความมีอยู่จริงของบุคคลสามารถทำได้โดยใช้
ข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน การที่กฎหมายลำดับรอง
ยังคงกำหนดให้ประชาชนต้องทำสำเนาเอกสารดังกล่าว
เพื่อแนบไปพร้อมกับคำขอทุกครั้ง จึงไม่เหมาะสมกับสภาพ
สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นภาระและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย
ของประชาชน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐ
ต้องการเอกสารดังกล่าวก็เพียงเพื่อยืนยันตัวบุคคลเท่านั้น
และมีได้ใช้ประโยชน์อื่นใดอีก และทำให้หน่วยงานของรัฐ
ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและรักษาเอกสาร
เหล่านี้เป็นจำนวนมากอีกด้วย

นอกจากนี้ การที่กฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติ
ที่ไม่เหมาะสมได้สร้างภาระแก่ประชาชนที่ไปติดต่อราชการ
หลายประการ โดยภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน ได้แก่

๑. ต้องใช้เวลาดำเนินการมาก และไม่ทราบจะได้รับ
อนุมัติ อนุญาตเมื่อใด เนื่องจากกฎหมายลำดับรองกำหนด
ขั้นตอนดำเนินการไว้หลายขั้นตอนทั้งที่อาจไม่จำเป็น และ
ไม่มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการแต่ละขั้นตอนไว้ชัดเจน
๒. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาก
๓. ไม่ทราบว่า จะได้รับอนุมัติ อนุญาตหรือไม่
เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจไว้ใน
กฎหมายลำดับรอง
๔. เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหา
ประโยชน์โดยไม่สุจริต

ภาระต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ประชาชนเกิดความ
เบื่อหน่ายที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแม้จะทราบ
ว่าการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นความผิดและมีโทษ
รวมทั้งหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย อันทำให้

การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเหล่านี้ยัง
มีผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันของประเทศใน
เวทีการค้าโลกอีกด้วย โดยเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้
ผู้ประกอบการไทยไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการ
ของประเทศอื่น ทั้งยังทำให้นักลงทุนต่างประเทศไม่สนใจ
ที่จะมาลงทุนในประเทศไทย

(ข) ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ

โดยที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต้อง
เป็นไปตามกฎหมาย และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
จำนวนมากเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับ
รองเพื่อกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการตาม
กฎหมายต่าง ๆ ได้ จึงถือว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกลไก
สำคัญที่รัฐใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่หาก
กฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม บทบัญญัติ
เหล่านี้ก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการโดยตรง
โดยทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปโดยล่าช้าไม่ทัน
ต่อเหตุการณ์ ทั้งการทำงานตามปกติและการให้บริการ
สาธารณะ นอกจากนี้ ยังทำให้ต้นทุนในการดำเนินงาน
และการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ
เพิ่มสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น และเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่
ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตด้วย

กรณีกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อ
กำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เช่น ระเบียบ
ของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ นั้น
หากกำหนดขั้นตอนวิธีทำงานไว้ไม่เหมาะสมหรือไม่กำหนด
ระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจนก็จะทำให้การทำงานล่าช้า
ไม่ทันต่อเหตุการณ์ และการไม่กำหนดกรอบหรือเกณฑ์
ในการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจนอาจทำให้มีการใช้ดุลพินิจ
เบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

ส่วนกรณีกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐ
แห่งหนึ่งออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติเพื่อ
ให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทาง
เดียวกัน เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังเรื่องต่าง ๆ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องต่าง ๆ กฎ ก.พ. เป็นต้น นั้น
แม้จะทำให้การปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานเป็น
ไปในแนวทางเดียวกัน แต่หากกฎหมายลำดับรองนั้นมี
เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ทันสมัย ก็จะมีผลกระทบต่อ

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ
จำนวนมาก โดยตรงและรุนแรง

๓. สาเหตุของปัญหา

หากพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย
ลำดับรองดังกล่าวข้างต้นแล้ว พอสรุปได้ว่าปัญหาดังกล่าว
เกิดจากสาเหตุสำคัญ ๒ ประการ ประการที่หนึ่ง กฎหมาย
ลำดับรองมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และประการที่สอง ไม่มี
การทบทวนกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับสภาพ
สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

(ก) กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาไม่เหมาะสม

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนด
รายละเอียดของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหา
ของกฎหมายลำดับรองจึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติ
ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การที่
เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองสอดคล้องกับบทบัญญัติ
ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ประกันว่ากฎหมาย
ลำดับรองนั้นจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการให้บริการ
สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีเนื้อหาที่
ไม่เหมาะสม กฎหมายลำดับรองนั้นจะกลายเป็นอุปสรรค
ต่อการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะ

สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้กฎหมายลำดับรองมี
เนื้อหาไม่เหมาะสมนั้นพอสรุปได้ ๕ ประการ ดังนี้

๑. มีขั้นตอนมาก

โดยที่ผู้ออกกฎหมายลำดับรองได้แก่ฝ่ายบริหาร
โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับการให้เป็น
ไปตามกฎหมายจะเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมาย
ลำดับรองนั้น หน่วยงานของรัฐส่วนมากจึงมักกำหนด
ขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองในลักษณะ
ที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนและสอดคล้อง
กับสายการบังคับบัญชาที่มีอยู่เป็นหลัก แทนที่จะคำนึงถึง
การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงาน
อื่นที่มารับบริการหรือประสิทธิภาพในการให้บริการ
เป็นหลัก กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนด
แนวการดำเนินงานจึงมักกำหนดให้มีขั้นตอนที่ต้อง
ดำเนินการมากและซับซ้อน ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องเสียเวลา
และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้ครบขั้นตอนที่กำหนด

ทั้งที่บางขั้นตอนอาจไม่จำเป็นต้องมี

๒. หลักเกณฑ์วิธีการไม่เหมาะสม

ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐผู้เสนอให้มีการออก
กฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของกฎหมาย
ลำดับรอง และมักจะทำกำหนดรายละเอียดในลักษณะ
ที่เอื้อต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่คำนึง
ถึงปัจจัยภายนอกต่าง ๆ เป็นต้นว่าความก้าวหน้าของ
เทคโนโลยี ปัญหาการจราจร หรือต้นทุนที่ต้องใช้ในการ
ดำเนินงาน เช่น การกำหนดให้ผู้ยื่นขออนุญาตต้องมา
ยื่นคำขอด้วยตนเอง การกำหนดให้ยื่นเอกสารประกอบ
ที่อาจไม่จำเป็นแก่การพิจารณาในเนื้อหาของการอนุมัติ
อนุญาต การกำหนดวิธีการรับชำระค่าธรรมเนียมโดย
เงินสดหรือเช็คเท่านั้น เป็นต้น

๓. ไม่มีกรอบในการใช้ดุลพินิจ

กฎหมายลำดับรองจำนวนมากไม่กำหนดกรอบ
ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ทำให้ประชาชน
ผู้มาขอรับบริการไม่อาจทราบแนวทางการใช้ดุลพินิจของ
หน่วยงานของรัฐ และไม่สามารถทราบได้ว่าตนจะได้รับ
อนุมัติ อนุญาตหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต
ขึ้นได้

๔. ไม่มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการชัดเจน

กฎหมายลำดับรองมักไม่กำหนดเวลาในการ
ดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไว้ ซึ่งทำให้ผู้รับบริการ
จากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่อาจทราบได้ว่าตนจะได้รับ
บริการจากรัฐเมื่อใด การขอรับบริการจากรัฐจึงกลายเป็น
เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไป
แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริต

(ข) ไม่มีการทบทวนกฎหมายลำดับรองให้ สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนด
รายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อ
ประโยชน์ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงต้อง
มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับ
สภาพสังคมอยู่เสมอ แต่มีกฎหมายลำดับรองจำนวนมาก
ที่ไม่เคยมีการปรับปรุงแก้ไข หลายฉบับมีการปรับปรุง
แก้ไขซ้ำซ้ำ ทำให้กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ไม่สอดคล้อง
กับสภาพสังคมปัจจุบัน และเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ
และการปฏิบัติหน้าที่

๔. แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

(ก) ประสบการณ์ของต่างประเทศ

ปัญหาความไม่เหมาะสมของกฎหมายลำดับรองนี้ ถือเป็นปัญหาที่หลายประเทศถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม จึงได้พัฒนาแนวทางการแก้ไข้ปัญหาดังกล่าวขึ้นอย่างหลากหลาย โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือกรณีประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีแนวทางดำเนินการดังนี้

๑. แนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะเป็นหลักประกันของการออกกฎหมายที่มีคุณภาพของประเทศญี่ปุ่น

รายงานของ OECD เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วยการประสานยุทธศาสตร์ต่างๆ ซึ่งมุ่งจะปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎหมายโดยส่วนใหญ่ได้นำมาจากข้อเสนอแนะ (Recommendation) ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ของคณะมนตรีของ OECD ซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎหมาย ประเทศญี่ปุ่นใช้ยุทธศาสตร์ในข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นฐานในการวิเคราะห์ สภาพการบริหารราชการเพื่อปฏิรูปกฎหมายของตนซึ่งจัดเป็นหัวข้อได้ดังนี้

๑.๑ การยกร่างแนวทางการดำเนินการของการออกกฎหมาย โดย

๑.๑.๑ ให้ฝ่ายการเมืองระดับสูงสุดมีมติเห็นชอบกับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย

๑.๑.๒ กำหนดบรรทัดฐานที่จะบ่งชี้คุณภาพของกฎหมายและกำหนดหลักการในการตัดสินใจหรือการมีคำสั่งในการออกกฎหมาย

๑.๑.๓ จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนการบริหารการออกกฎหมาย

๑.๒ ปรับปรุงคุณภาพของการจัดทำกฎหมายใหม่ โดย

๑.๒.๑ วิเคราะห์ผลกระทบของแนวทางการออกกฎหมาย

๑.๒.๒ ปรึกษาหรือสอบถามความเห็นสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยปรึกษาหรือสอบถามความเห็นต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนเมื่อมีกฎหมาย

๑.๒.๓ ตรวจสอบหาแนวทางอื่นแทนการออกกฎหมาย

๑.๒.๔ ปรับปรุงความเชื่อมโยงของกฎหมาย

๑.๓. เพิ่มคุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่โดย

๑.๓.๑ ตรวจสอบและทำให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๑.๓.๒ ลดหรือทำให้ง่ายซึ่งกระบวนการพิจารณาทางปกครองและกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น

๒. สภา Diet ของญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง

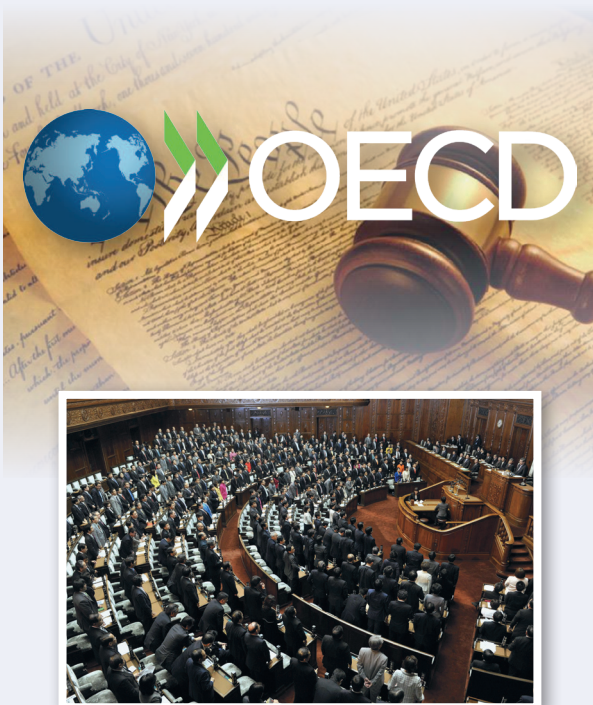
กรอบของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปกฎหมาย มีดังนี้

- จัดตั้งกระทรวงว่าด้วยกิจการทั่วไป เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนงานของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่ประเมินผลและติดตามนโยบายของรัฐบาล

- กระทรวงยุติธรรม จะต้องมีนโยบายเน้นในการปฏิรูปศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

- กระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมควรเลิกหรือลดการส่งเสริมธุรกิจด้านใดด้านหนึ่งและหันมาพัฒนาสภาพทั่วไปให้เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจทุกด้าน ทั้งนี้ โดยไม่ไปละเมิดกฎของตลาด

- กระทรวงที่ดินและการคมนาคมแห่งชาติต้อง



ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำที่ดินของชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และจัดทำให้ระบบคมนาคมของประเทศเชื่อมโยงกันรวมทั้งต้องดำเนินการเพื่อยกเลิกกฎของรัฐบาลที่ใช้ในการควบคุมอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการคมนาคม นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น กระทรวงฯ จะต้องจัดแผนงานโครงการว่าด้วยการกระจายอำนาจและการใช้ทรัพยากรของภาคเอกชนในการดำเนินการตามแผนงานการโยธาสาธารณะ

- กระทรวงสิ่งแวดล้อม ต้องจัดกลุ่มภารกิจให้ชัดเจน โดยจัดตามกฎหมายในเรื่องนั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยอากาศเป็นพิษ กฎหมายว่าด้วยน้ำ กฎหมายว่าด้วยดินหรือกฎหมายเกี่ยวกับก้ำจัดขยะ

- สำนักว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง ต้องจัดตั้งกลไกเกี่ยวกับการประเมิน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อให้แต่ละกระทรวงจัดตั้งหน่วยประเมินขึ้น รวมถึงการจัดตั้งหน่วยประเมินในกระทรวงว่าด้วยกิจการทั่วไปด้วย และเพื่อให้การประเมินสัมฤทธิ์ผลควรนำผลประเมินมาเผยแพร่

- จำต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการลดจำนวนข้าราชการในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศอย่างน้อยร้อยละสิบ และเมื่อไม่นานมานี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายลดจำนวนข้าราชการร้อยละสิบห้า นักวิชาการเห็นว่าการลดจำนวนข้าราชการเป็นการปฏิรูปกฎหมายในทางอ้อม กล่าวคือ เมื่อกระทรวงใดมีจำนวนข้าราชการน้อย ความสามารถในการจัดทำกฎเพื่อแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของกระทรวงนั้นย่อมน้อยตามไปด้วย

๓. ประสิทธิภาพของส่วนราชการเพื่อนำเอาวิธีการออกกฎที่มีคุณภาพมาใช้

๓.๑ ความโปร่งใสของระบบราชการ

ในกรณีที่ส่วนราชการประสงค์จะผลักดันการแข่งขัน การค้า และการลงทุน วิธีการออกกฎจำเป็นต้องมีความโปร่งใส นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังช่วยลดอิทธิพลอันไม่พึงปรารถนาจากกลุ่มผลประโยชน์ได้ด้วย

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ความโปร่งใสมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ นักวิชาการต่างวิพากษ์ว่าระบบการออกกฎของประเทศญี่ปุ่นขาดซึ่งความโปร่งใส สถาบัน Keidanren ได้แสดงความเห็นว่า เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จ จำต้องแก้ไข

ปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจส่วนราชการต่าง ๆ เสียใหม่ โดยต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่า ส่วนราชการนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่อย่างไร รวมทั้งเรื่องการใช้ดุลพินิจด้วย มิใช่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นปัจจุบัน

ในประเทศญี่ปุ่นองค์ประกอบ ๓ ประการในการจัดทำกฎที่มีส่วนทำให้ความโปร่งใสลดลงคือ เอกสารพื้นฐานที่ใช้ในการออกกฎไม่ได้อยู่อย่างชัดเจน กระบวนการตัดสินใจที่เคลือบคลุม และการฟ้องคดีต่อศาลมีข้อจำกัด

ประเทศญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ศาสตราจารย์ผู้หนึ่งได้กล่าวว่า ประเทศญี่ปุ่น “ใช้ส่วนราชการผ่านทางกฎหมายที่ตีความโดยส่วนราชการ” มากกว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” และต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ คณะกรรมาธิการหนึ่งก็ได้ประกาศว่าประเทศญี่ปุ่นมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนต้องประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ สภา Diet ได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุม ๓ ส่วนที่สำคัญคือ การออกคำสั่งทางปกครอง โครงการของส่วนราชการ และการให้ความเห็น ในมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของการออกคำสั่งทางปกครองว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคำว่า “โครงการของส่วนราชการ” คือ แนวทาง ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ซึ่งส่วนราชการรับไปปฏิบัติ

๓.๒ การออกคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตหรือรับจดทะเบียน จัดพิมพ์กฎเกณฑ์ที่ส่วนราชการใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือรับจดทะเบียนให้ชัดเจน รวมทั้งให้ร่นระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตด้วย

มาตรา ๕ บัญญัติให้ส่วนราชการต้องจัดทำหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตอย่างชัดเจน และกฎเกณฑ์นั้นต้องเป็นรูปธรรมให้ได้มากที่สุด

มาตรา ๘ บัญญัติให้ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่ไม่อนุญาต

มาตรา ๑๐ บัญญัติให้มีการรับฟังสาธารณะหรือโดยวิธีการอื่นเพื่อจะรวบรวมความเห็นของบุคคลที่สาม

มาตรา ๑๓ บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ที่จะถูกระงับสิทธิ จากคำสั่งทางปกครองเข้ามาในกระบวนการออกคำสั่ง ทางปกครอง

มาตรา ๒๔ จัดให้มีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการ ออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจดูได้

ในแผนงานการปฏิรูปกฎหมายของปี ค.ศ. ๑๙๙๘ รัฐบาลได้ผูกพันว่า การบังคับใช้กฎหมายจะต้องยึด แนวทางตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๓.๓ โครงการของส่วนราชการ

ศาสตราจารย์ด้านการบริหารรัฐกิจของประเทศ ญี่ปุ่นได้ให้ความหมายของโครงการของส่วนราชการว่า หมายถึง มาตรการที่ส่วนราชการนำมาใช้โดยไม่มีสภาพ บังคับตามกฎหมาย เพื่อจะเร่งกระบวนการต่าง ๆ ที่นำไป สู่ผลผลิตตามที่มุ่งหมายไว้ โครงการของส่วนราชการอาจ จะได้จากหลายทาง เช่น สมาคมการค้าหรือราชการ ส่วนท้องถิ่น โครงการของส่วนราชการเป็นเครื่องมือหนึ่ง ของรัฐบาลในการใช้อำนาจหน้าที่ไปยังภาคเอกชนและ ภาครัฐ และโดยส่วนใหญ่การออกกฎก็จะเป็นไปตาม โครงการดังกล่าว

๓.๔ การขึ้นทะเบียนหรือการจัดทำประมวล

เพื่อที่จะทราบได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีกฎใดที่ใช้ บังคับบ้าง จะต้องสำรวจตรวจตราขึ้นทะเบียนหรือจัดทำ ในรูปประมวล ทั้งนี้ เพื่อทำการยกเลิกหรือแก้ไขกฎให้ ครบถ้วนตามโครงการปฏิรูปกฎหมาย ในการปฏิรูป กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสได้กล่าวว่า การจะพูดว่า กฎหมายเพื่อได้ก็ต่อเมื่อต้องมีวิธีหรือมาตรวัดเสียก่อน

ประเทศญี่ปุ่นเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายได้นำ กฎหมายลำดับรองคือ ประกาศกระทรวง คำสั่งของ คณะกรรมการต่าง ๆ มาลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและ สำหรับกฎของท้องถิ่นก็นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ส่วนท้องถิ่น เมื่อได้จัดพิมพ์เอกสารดังกล่าวแล้ว ประเทศ ญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยทะเบียนกฎหมายกลางอันเป็นสิ่งที่ ช่วยให้เกิดความโปร่งใสแก่การบริหารราชการมากขึ้น

ประสบการณ์ของประเทศสวีเดน สวีเดนได้มี โครงการปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และประสบ ปัญหาทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่น คือ กฎต่างๆ มิได้มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ในช่วงของปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประเทศสวีเดนจึงสร้างกติกากฎ “กียอดินย” ขึ้นมาบังคับ ใช้กับส่วนราชการ คือ กฎใด ๆ ที่มิได้นำมาขึ้นทะเบียน

ตีพิมพ์ภายในกำหนดเวลาที่จะไม่มีสภาพบังคับของกฎ อีกต่อไป เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ารัฐบาลไม่มีเครื่องมือที่จะทำการสำรวจกฎที่ใช้บังคับอยู่ การสะสมของพระราช บัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ส่วนราชการยกขึ้น มาโดยไม่มี การควบคุมทำให้รัฐไม่อยู่ในสภาพที่จะบอกได้ว่า รัฐบาลกำหนดอะไรไปบ้างแก่ประชาชน กฎกียอดินยบังคับ ให้ส่วนราชการนำกฎหมายตีพิมพ์ขึ้นทะเบียนภายในวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๖ มิฉะนั้น กฎนั้นจะไม่มีสภาพ บังคับ การดำเนินการเช่นนี้ทำให้ส่วนราชการกลับไป ทบทวนกฎที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนว่าสมควรใช้บังคับ ต่อไปหรือสมควรแก้ไขอย่างไร ผลของกียอดินยทำให้ กฎจำนวนหลายร้อยฉบับถูกยกเลิกไป

๓.๕ การปฏิรูประบบศาล

การปฏิรูประบบศาลก็เป็นส่วนสำคัญของการ ปฏิรูปกฎหมาย ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้มีการสำรวจจำนวน คดีปกครองปรากฏว่า คดีปกครองมีจำนวนน้อยมาก แต่ กลับมีจำนวนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองมากถึง ๓๖,๐๐๐ คำอุทธรณ์ ปรากฏการณ์นี้ก็เนื่องมาจาก ค่าธรรมเนียมศาลที่แพง และความกลัวของราษฎรที่มี ต่อความแค้นของส่วนราชการที่ถูกฟ้องเป็นคดี และอีก เหตุผลหนึ่งคือ วัฒนธรรมของญี่ปุ่นที่ประสงคจะแก้ไข ความไม่ถูกต้องของคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการอื่น มากกว่าจะไปต่อสู้กันในศาล

สถาบัน Keidanren ได้มีหนังสือแจ้งขอให้รัฐบาล แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ใน ส่วนที่เกี่ยวกับความผิดพลาดของส่วนราชการในการออก คำสั่งทางปกครอง และเสนอให้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการ อุทธรณ์ภายในของฝ่ายบริหารให้สะดวกมากขึ้น เพื่อให้ ประชาชนได้เข้าถึงมากขึ้นกว่าเดิม

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ รัฐบาลญี่ปุ่นยอมรับที่จะให้มี มาตรการที่จะทำให้การฟ้องคดีปกครองเหมาะสมยิ่งขึ้น และได้มอบหมายหน้าที่นี้ให้แก่ฝ่ายศาลที่จะไปปรับปรุง กฎที่ใช้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎให้ ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งได้เพิ่มจำนวนทนายความด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวกและ รวดเร็วขึ้น

อ่านต่อฉบับหน้า แนวทางแก้ไขปัญหาของไทย





ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในสหพันธรัฐมาเลเซีย

เอกรินทร์ วิริโย*

๑. ข้อมูลเบื้องต้น

ระบบกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซียมีรากฐานมาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของสหราชอาณาจักร เนื่องจากสหพันธรัฐมาเลเซียเคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของสหราชอาณาจักรเมื่อราวปี ค.ศ. ๑๘๐๐ – ๑๙๖๐ จึงทำให้กฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซียได้รับอิทธิพลมาจากสหราชอาณาจักรทั้งตัวบทกฎหมายหรือแนวคำวินิจฉัยของศาล อย่างเช่นระบบกฎหมายที่ดินของสหพันธรัฐมาเลเซียที่ใช้ระบบการจดทะเบียนเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน (Torrens System)

สหพันธรัฐมาเลเซียมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมายสูงสุด และสหพันธรัฐมาเลเซียมีกฎหมายแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับ คือ (๑) กฎหมายระดับสหพันธ์ (Federal Laws) ซึ่งออกโดยรัฐสภาของสหพันธรัฐมาเลเซียและใช้บังคับทั่วประเทศ และ (๒) กฎหมายระดับมลรัฐ (State Laws) ซึ่งออกโดยรัฐสภาของแต่ละรัฐและใช้บังคับเฉพาะกรณีในแต่ละรัฐเท่านั้น

๒. ระบบกฎหมายที่ดิน

๒.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สหพันธรัฐมาเลเซียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนหลายฉบับ แต่กฎหมายฉบับหลัก ๆ มีดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๓ (National Land Code (Penang and Malacca Titles) Act 1963) ซึ่งใช้บังคับกับการ

เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะในมลรัฐปีนังและมลรัฐมะละกาเท่านั้น (มาตรา ๒ (๑))

(๒) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ (National Land Code Act 1965) ซึ่งใช้บังคับกับมลรัฐมาลายา (States of Malaya) โดยหมายถึงพื้นที่ส่วนที่เหลือทั้งหมด (whole of peninsular Malaysia) มลรัฐซาราวัก (Sarawak) และมลรัฐซาบฮาร์ (Sabah)

สหพันธรัฐมาเลเซียใช้ระบบการจดทะเบียนเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน (torrens system of registration) โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๓ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและประโยชน์ในที่ดิน อย่างไรก็ตามในเอกสารฉบับนี้ จะกล่าวถึงพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ เป็นหลัก เนื่องจากพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๓ ใช้เฉพาะกับมลรัฐบางมลรัฐเท่านั้น และพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕

๒.๒ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) หลักความยุติธรรม

นอกเหนือจากกฎหมายที่ดินของสหพันธรัฐมาเลเซียแล้ว กฎหมายของสหราชอาณาจักรก็นำมาใช้บังคับกับระบบการจดทะเบียนที่ดินในสหพันธรัฐ

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



มาเลเซียด้วย ซึ่งแม้ว่ามาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกฎหมายแพ่ง ค.ศ. ๑๙๕๖ (Civil Law Act 1956) ได้กำหนดห้ามมิให้นำกฎหมายของสหราชอาณาจักรที่เกี่ยวข้องกับการครอบครอง การรังวัด การประกัน การสืบทอดมรดกในทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ หรือที่ดิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่ในคดี *Pemungut Hasil Tanah, Kota Tinggi v. United Malan Banking Corporation Bhd (1981)* ศาลกลางของสหพันธรัฐมาเลเซียได้วางแนวคำวินิจฉัยว่ามาตรา ๖ มิได้กำหนดห้ามมิให้นำหลักความยุติธรรม (equitable principle) ตามหลักคอมมอนลอว์ของสหราชอาณาจักรมาใช้กับกฎหมายที่ดินของสหพันธรัฐมาเลเซีย ตราบใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ดินดังกล่าว แต่ทั้งนี้การนำหลักความยุติธรรมมาใช้จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

(๒) ความเป็นเจ้าของและการครอบครอง

ในสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้มีการแยกความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) และการครอบครอง (possession) โดยความเป็นเจ้าของนั้น หมายถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะ เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายได้และทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ขณะที่การครอบครองเป็นการรับรองสิทธิในทรัพย์สินในระดับที่ต่ำกว่าความเป็นเจ้าของ โดยในบริบทของกฎหมายที่ดินของสหพันธรัฐมาเลเซีย ผู้ที่จดทะเบียนสิทธิในที่ดินจะมีความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว แต่ในทางกลับกัน ผู้ที่เช่าที่ดินจะมีเพียงสิทธิในการครอบครองที่ดินเท่านั้น แต่ไม่มีความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ด้วย

(๓) กรรมสิทธิ์และประโยชน์

ในสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้มีการแยกความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (title to land) และประโยชน์ในที่ดิน (interest) อย่างชัดเจน โดยตามกฎหมายที่ดินนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปรากฏหลักฐานตามเอกสารการจดทะเบียนเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ อันเป็นการแสดงถึงความเป็นเจ้าของ ขณะที่การมีประโยชน์ในที่ดินนั้นไม่จำเป็นต้องมี



กรรมสิทธิ์หรือความเป็นเจ้าของในที่ดินดังกล่าว เช่น การเช่าที่จดทะเบียน (registered lease) ภาระจำยอม (easement) หรือสิทธิในการครอบครอง (lien) กรณีนี้ ผู้มีประโยชน์ในที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

๓. สิทธิและอำนาจของรัฐในการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน

๓.๑ อำนาจตามรัฐธรรมนูญและความเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดรับรองให้อำนาจรัฐในการจัดการเกี่ยวกับที่ดินไว้ในบัญชี ๒ หมวด “รายการของรัฐ” (State List) หัวข้อที่ ๒ โดยให้รัฐเข้าไปจัดการเกี่ยวกับที่ดินในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่า การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์และเอกสารสิทธิในที่ดิน การสร้างอาณานิคม การพัฒนาที่ดิน และการอนุรักษ์ที่ดิน การจำกัดการเช่า

(๒) การสร้างเขื่อน

(๓) การอนุญาตการทำแร่ การให้เช่าและออกใบอนุญาต

(๔) การเวนคืนที่ดิน

(๕) การโอนที่ดิน การให้เช่าที่ดิน การจำหน่ายภาระจำยอม

(๖) การเวนคืนทรัพย์สินของคนที่เสียชีวิตให้เป็นของรัฐ ทรัพย์สินสมบัติของชาติ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ กำหนดให้ที่ดินทุกแห่งในรัฐเป็นของรัฐแต่ผู้เดียว (มาตรา ๔๐) โดยเรียกว่า “ที่ดินของรัฐ” (State Land) ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้กว้างมากครอบคลุมถึงที่ดินทุกแห่งในรัฐ ยกเว้นที่ดินซึ่งรัฐได้มอบหรือให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้อื่นแล้ว (alienated land) ที่ดินที่มีการสงวนไว้ (reserved land) ที่ดินการทำแร่ (mining land) และที่ดินที่เกี่ยวกับป่าสงวน ทั้งนี้ สิทธิในแร่และแร่หินที่พบบนที่ดินของรัฐหรือใต้ที่ดินของรัฐก็ยังคงถือว่าเป็นของรัฐ トラบใดที่รัฐยังไม่ได้มอบสิทธิดังกล่าวแก่ผู้ใด

๓.๒ การแจกจ่ายที่ดินของรัฐ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ กำหนดให้อำนาจรัฐในการแจกจ่ายที่ดินของรัฐได้ตามมาตรา ๔๒ ดังต่อไปนี้

(๑) มอบหรือให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๙๙ ปี หรือโดยไม่จำกัดระยะเวลา (in perpetuity) ในกรณีที่ดินแห่งนั้นจะนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านสาธารณสุข หรือกรณีรัฐบาลกลางต้องการนำที่ดินมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาลสหพันธรัฐ ตามมาตรา ๘๓ ของรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่มีสภาพการณ์พิเศษทำให้รัฐต้องมอบหรือให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว

(๒) ให้เช่าที่ดินที่มีการสงวนไว้เป็นระยะเวลาไม่เกิน ๒๑ ปี

(๓) อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐและที่ดินการทำแร่เป็นการชั่วคราว

(๔) อนุญาตให้มีการรื้อถอน การขนส่ง หรือการเคลื่อนย้ายหินออกจากที่ดินของรัฐ ที่ดินซึ่งรัฐได้มอบหรือให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้อื่นแล้ว ที่ดินการทำแร่ และที่ดินที่มีการสงวนไว้

(๕) อนุญาตให้ใช้พื้นที่เหนือที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่มีการสงวนไว้เป็นระยะเวลาไม่เกิน ๒๑ ปี เพื่อใช้ในการรื้อถอน บุรณะ หรือโครงสร้าง

๓.๓ บุคคล องค์กร หรือกลุ่มบุคคล

ในการแจกจ่ายที่ดินของรัฐตามมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ กำหนดให้รัฐสามารถแจกจ่ายให้กับบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่ผู้เยาว์

(๒) หุ่นส่วนหรือบริษัทที่มีอำนาจในการถือครองที่ดิน

(๓) รัฐ รัฐบาล องค์กร หรือบุคคลอื่น ที่ได้ รับอนุญาตให้ถือครองที่ดินภายใต้บทบัญญัติของข้อ บังคับว่าด้วยการให้เอกสิทธิ์ทางกงสุลและการทูต ค.ศ. ๑๙๕๗ (Diplomatic and Consular Privileges Ordinance 1957)

(๔) กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการถือครองที่ดิน ตามที่กฎหมายกำหนด

๔. ความเป็นเจ้าของที่ดินของเอกชน

๔.๑ ความเป็นเจ้าของที่ดิน

เอกชนโดยส่วนใหญ่จะได้รับการแจกจ่ายที่ดิน ตามมาตรา ๔๒ โดยรัฐมอบหรือให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๙๙ ปี หรือโดยไม่จำกัด ระยะเวลา ซึ่งทำให้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์และใช้สอย ที่ดินโดยปรกติสุข ทั้งพื้นที่เหนือที่ดินหรือใต้พื้นดิน สิทธิในการได้รับการค้าจุนไม่ทำให้ที่ดินพังทลาย สิทธิในการเข้าถึง เป็นต้น

๔.๒ คำว่า “ที่ดิน”

มาตรา ๕ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ที่ดิน” (Land) ไว้ว่าหมายถึง

(๑) พื้นผิวของโลกและสสารทุกอย่างที่ประกอบ รวมกันเป็นพื้นผิว

(๒) โลกภายใต้พื้นผิวและสสารทุกอย่างที่ ประกอบรวมกัน

(๓) ผักและผลิตภัณฑ์ทางธรรมชาติทุกอย่าง โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องใช้แรงงานในการได้มาหรือไม่ และไม่ว่าจะอยู่บนหรือเหนือพื้นผิว

(๔) ทุกอย่างที่ติดอยู่กับโลกหรือที่ติดอยู่อย่าง ถาวรกับสิ่งดังกล่าวที่ติดอยู่กับโลก โดยไม่จำเป็นว่าจะ อยู่บนหรือเหนือพื้นผิว

(๕) ที่ดินที่มีน้ำครอบคลุม

สหพันธรัฐมาเลเซียได้ยอมรับหลักคอมมอนลอว์ (common law) ที่กล่าวว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของทุก สิ่งทุกอย่างในท้องฟ้าและลงมาตรงศูนย์กลางของโลก อย่างไรก็ตาม ในคดี *Lacroix v The Queen* ศาลได้ วินิจฉัยว่าการมีสิทธิเหนือพื้นดินของเจ้าของที่ดินนั้น


จะต้องรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิของเจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิทธิของสาธารณชนในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เหนือที่ดิน ดังนั้น สิทธิเหนือพื้นดินของเจ้าของที่ดินจึงจำกัดเฉพาะในระดับความสูงที่จำเป็นอย่างเป็นเหตุเป็นผลและเป็นไปเพื่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยไม่ส่งผลกระทบต่อสาธารณชน

๔.๓ การจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดิน

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ ได้จำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของที่ดินไว้ในหลายกรณี โดยมาตรา ๕๗ ได้กำหนดให้รัฐมีสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ (right of access and use) ในที่ดินของรัฐทุกแห่ง แม้ว่ารัฐได้มอบหรือให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐดังกล่าวแก่ผู้อื่นแล้วก็ตาม นอกจากนี้ มาตรา ๕๘ (๑) กำหนดให้รัฐสามารถดำเนินการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการติดตั้งบำรุงรักษา ตรวจสอบ ซ่อมแซม หรือเคลื่อนย้าย ทางระบายน้ำ ท่อน้ำเสีย ท่อน้ำ สายเคเบิล สายไฟ หรือ

ดำเนินการอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการทำงานดังกล่าวหรืองานที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการดังกล่าวอาจจะผ่าน อยู่เหนือ อยู่ใต้ หรือข้ามที่ดินของรัฐที่ได้มอบหรือให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้อื่นแล้วได้ ทั้งนี้ ก่อนที่รัฐจะดำเนินการดังกล่าวอย่างน้อยเป็นระยะเวลา ๑ เดือน รัฐจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยเป็นการอธิบายถึงลักษณะของการดำเนินการ พร้อมกับกับระบุสถานที่ที่ให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบโครงการได้

๔.๔ การโอนที่ดิน

เจ้าของที่ดินสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้เช่า (lease) และภาระติดพันในที่ดิน (charge) ให้แก่ผู้อื่นได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ค.ศ. ๑๙๖๕ ก็ได้วางข้อจำกัดหรือข้อห้ามในการโอนดังกล่าวไว้ เช่น การจำกัดประเภทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สามารถได้รับการโอน ข้อห้ามเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของร่วมในที่ดินเกษตรกรรมกรณีที่ดินส่วนน้อยของที่ดินน้อยกว่า ๒๕ เฮกเตอร์ เป็นต้น 



การจ้างผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

กองกฎหมายไทย



พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และควบคุมกิจการของกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และกำหนดระเบียบและเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้นักเรียนหรือนักศึกษากู้ยืมและชำระคืนเงิน โดยมาตรา ๓๗ กำหนดให้คณะกรรมการจ้างบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม และมาตรา ๓๘ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมไว้อย่างชัดเจน ในปัจจุบันคณะกรรมการได้จ้างสถาบันการเงินสองรายเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมแล้ว แม้ว่าผู้บริหารและจัดการเงินทั้งสองรายจะขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านการติดตามทวงถามและดำเนินคดีเพื่อบังคับชำระหนี้เงินกู้ก็ตาม กองทุนก็ไม่สามารถจ้างผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมรายอื่นเพื่อให้มีหน้าที่เฉพาะเรื่องขึ้นอีก

ในส่วนของการบังคับคดีนั้น มาตรา ๑๙ กำหนดให้ประธานกรรมการในฐานะที่เป็นผู้แทนของกองทุน

สามารถมอบอำนาจเป็นหนังสือให้บุคคลใดทำนิติกรรมรวมตลอดทั้งการดำเนินคดีหรือการบังคับคดีแทนได้ ดังนั้น ประธานกรรมการจึงอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่น ซึ่งมีใช้ผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องการดำเนินคดีเพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืมได้

การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานของกองทุน โดยให้มีคณะกรรมการกองทุน ผู้จัดการกองทุน และผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนไว้อย่างชัดเจนนั้น ก็เพื่อให้แต่ละส่วนสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ตามบทบาทของตนและสามารถตรวจสอบอำนาจระหว่างกันได้ เพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการกองทุน ด้วยเหตุนี้ กองทุนจึงไม่อาจเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องการบริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมเองได้

(เรื่องเสร็จที่ ๙๗๗/๒๕๕๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ้างผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืมของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.), คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘))

อำนาจของแพทยสภาในการออกข้อบังคับ

ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

(กรณีร่างข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการตรวจหาเชื้อเอชไอวีในวัยรุ่น)

การกำหนดรายละเอียดในร่างข้อบังคับแพทยสภา ต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภา ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ การที่ร่างข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการตรวจหาเชื้อเอชไอวีในวัยรุ่น ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ (๓) (ฎ) ได้กำหนดให้คณะกรรมการแพทยสภาสามารถออกข้อบังคับในเรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของแพทยสภาได้นั้น ถือว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแพทยสภาตามมาตรา ๗ ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาตามมาตรา ๘ และไม่ใช่อำนาจที่คณะกรรมการแพทยสภาจะมีอำนาจที่จะออกข้อบังคับได้ตามมาตรา ๒๑ (๓) อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมฯ ที่ให้อำนาจในการออกข้อบังคับเช่นนี้ไว้ ดังนั้น แพทยสภาจึงไม่มีอำนาจในการออกร่างข้อบังคับดังกล่าวได้ รวมทั้งไม่มีอำนาจในการออกร่างข้อบังคับอื่นที่มีสาระสำคัญในลักษณะเดียวกันกับร่างข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการตรวจหาเชื้อเอชไอวีในวัยรุ่น ด้วยเช่นกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการที่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีสามารถมาขอรับการตรวจหาเชื้อเอชไอวีได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง

เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการตรวจหาเชื้อเอชไอวีเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์และการสาธารณสุขหลายสาขา กระทรวงสาธารณสุขก็สมควรที่จะใช้อำนาจในทางบริหารกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และการสาธารณสุขสาขาต่าง ๆ ในเรื่องการตรวจหาเชื้อเอชไอวีในกลุ่มบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบัน หากตรวจพบว่าบุคคลดังกล่าวมีเชื้อเอชไอวีซึ่งอาจต้องเข้าสู่กระบวนการรักษา ก็สมควรแจ้งให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครองทราบ นอกจากนี้ กระทรวงสาธารณสุขควรเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการรักษาการติดเชื้อเอชไอวีเพื่อให้สาธารณสุขชนได้ทราบประสิทธิผลในการรักษาโรคนี้อย่าง

(เรื่องเสร็จที่ ๙๙๕/๒๕๕๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของแพทยสภาในการออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ (กรณีร่างข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการตรวจหาเชื้อเอชไอวีในวัยรุ่น), คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐))



ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต

“การทุจริต” เป็นภัยร้ายแรงสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของชาติ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้องชอบธรรม

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต ซึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๕ ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ปลุกและปลุกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตเน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาประโยชน์สาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ บูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ



ยุทธศาสตร์ที่ ๓ พัฒนาร่วมมือกับองค์กรต่อต้านการทุจริตและเครือข่ายระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากรทุกภาคส่วน

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตของสำนักงานฯ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบูรณาการและขับเคลื่อนมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการส่งเสริมคุ้มครองจริยธรรมโดยวิเคราะห์จากอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานฯ คำนึงถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสม จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงานฯ เป็น ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ **ปลูกและปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต** ประกอบด้วย ๓ แนวทาง/มาตรการ ดังนี้

๑. ส่งเสริมการใช้ประมวลจริยธรรม (Code of Conduct) แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานฯ และกำกับดูแลการประพฤติให้เป็นไปตามหลักประมวลจริยธรรม
๒. ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
๓. ปลูกฝังค่านิยมต่อต้านการทุจริตโดยใช้กลไกทางศาสนา

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ **บูรณาการการทำงานในการต่อต้านการทุจริต** ประกอบด้วย ๓ แนวทาง/มาตรการ ดังนี้

๑. ฐานข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล
๒. บูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต
๓. ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมถึงพัฒนาระเบียบ หลักเกณฑ์ข้อบังคับของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ **พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** ประกอบด้วย ๒ แนวทาง/มาตรการ ดังนี้

๑. สร้างเสริมเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๒. สร้างเสริมระบบรับเรื่องร้องเรียน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ **เสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริต** ประกอบด้วย ๒ แนวทาง/มาตรการ ดังนี้

๑. สร้างองค์ความรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๒. สร้างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต





นายดิศทัต โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดี และพลังของแผ่นดิน เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ เพื่อถวาย ความจงรักภักดีและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมสมภพ โทตระกิตย์ โดยมีคณะผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เข้าร่วมพิธีเพื่อร่วมแสดงความมุ่งมั่น แน่วแน่ ที่จะเป็นข้าราชการ ที่ดีและพลังของแผ่นดิน โดยปฏิบัติหน้าที่ตามรอยพระยุคลบาท ในฐานะข้าของแผ่นดิน ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และประเทศชาติ



นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง การเพิ่ม ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจด้านกฎหมายสังคม จัดโดยกลุ่มภารกิจด้านกฎหมายสังคม ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ ศูนย์ฝึกอบรมประชาชนลาด จังหวัดสระบุรี การสัมมนาฯ เน้นการระดมความเห็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ ราชการของกลุ่มภารกิจด้านกฎหมายสังคม ทั้งนี้ คณะผู้เข้าร่วมการสัมมนาฯ ยังได้เดินทางไปศึกษาดูงานและฟังบรรยายสรุป การดำเนินงานของสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่งทับกวาง จังหวัดสระบุรี พร้อมมอบเครื่องอุปโภคบริโภคให้แก่สถานสงเคราะห์ฯ ด้วย



นายดิสทัต โทตระกิตต์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาวิชาการ เรื่อง การใช้มาตรการทางกฎหมายโดยวิธีการอื่นแทนการลงโทษทางอาญาในคดีความผิดฐานเสพยาเสพติด เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมเดอะ สุโกศล กรุงเทพฯ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้ อาทิ ศาสตราจารย์สุนทร สุนทรธราวงศ์ ประธานมูลนิธิพันธ์กวีเรือนจำคริสเตียน นางสาวนฤมล กมลวาทิน ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาและประสานการบำบัดรักษา สำนักงาน ป.ป.ส. รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นางกรกช นาควิเชตร ผู้ตรวจราชการกรมคุมประพฤติ และนายถนัดกิจ นีวาทวงษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนกฤษฎีธรรมทางอาญา ร่วมเป็นวิทยากรและดำเนินรายการ ผู้เข้าร่วมการสัมมนา ประกอบด้วยนักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานฯ และข้าราชการในสายงานกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน ๑๕๐ คน